

Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM. Conclusioni*

GAETANO SILVESTRI**

Data della pubblicazione sul sito: 2 gennaio 2021

Suggerimento di citazione

G. SILVESTRI, *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM. Conclusioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento svolto in occasione del seminario annuale di *Quaderni costituzionali* su *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM*, che si è tenuto il 1° ottobre 2020.

** Presidente emerito della Corte costituzionale; professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Messina; già componente del Consiglio Superiore della Magistratura (1990-1994), rettore dell'Università degli studi di Messina (1998-2004), giudice della Corte costituzionale (2005-2014), presidente della Scuola superiore della magistratura (2016-2020). Indirizzo mail: gaetano-silvestri@virgilio.it.

La dottrina costituzionalistica per anni ha dibattuto il problema se il CSM possa essere classificato tra gli organi costituzionali o dovesse essere ascritto alla misteriosa categoria degli organi “di rilievo costituzionale”. Allo stesso modo, si è discusso se trattasi organo di “autogoverno” o piuttosto di “governo autonomo” della magistratura. A mio modesto avviso, si tratta di controversie nominalistiche, frutto più di tendenze politicizzanti all’esaltazione, o, al contrario, al ridimensionamento del Consiglio che di identificazione sostanziale della natura e del ruolo di tale organo.

Senza indugiare troppo sul punto, espongo brevemente la mia opinione: si tratta di organo costituzionale, giacché la sua eventuale soppressione muterebbe in modo considerevole sia la forma di Stato che la forma di governo. Si tratta di organo di garanzia e non di governo, giacché, se di indirizzo politico si deve parlare al suo proposito, si deve far riferimento all’indirizzo politico costituzionale (nel senso chiarito da Paolo Barile), ben diverso dall’indirizzo politico di maggioranza proprio di un organo di governo. Nessuno deve governare la magistratura, né dall’esterno, né al suo stesso interno.

Sgombrato il campo da questioni definitorie, mi sembra importante ricordare che il CSM fu vissuto, sin dall’inizio, dalla politica dominante come un corpo estraneo al tradizionale assetto dei poteri dello Stato. Non dimentichiamo che la sua prima attuazione, nel 1958, dopo un decennio di “congelamento”, avvenne con una legge che subordinava la trattazione di argomenti da parte del Consiglio ad una previa proposta del Ministro della giustizia, condizione che fu successivamente tolta di mezzo dalla Corte costituzionale. Solo da quel momento lo stesso CSM acquistò i contorni di organo di garanzia nei confronti del potere esecutivo, requisito essenziale per l’indipendenza dell’ordine giudiziario in una Stato costituzionale. In realtà, il sistema politico voleva “quel” CSM, ben avendo compreso che una magistratura davvero indipendente è (o dovrebbe essere...) una spina nel fianco di qualsiasi maggioranza politica o, più in generale, di tutti i detentori del potere. La storia successiva ha messo in luce i tentativi della politica (di *tutta* la politica) di neutralizzare, con le buone o con le cattive, la carica garantista del Consiglio. Ciò che non si può eliminare si può comprare o addomesticare.

I tentativi di neutralizzazione del CSM, effettuati mediante tecniche di omologazione “pacifica”, sono stati, ad un certo punto, preferiti agli assalti frontali, di stampo craxiano o cossighiano, che hanno avuto l’effetto indesiderato di rinsaldare lo spirito di corpo della categoria e di stimolare l’orgoglio professionale e la coesione di gran parte dei magistrati intorno ai principi costituzionali. Su ciò dovrebbero oggi meditare alcuni “bulletti” della politica, che cercano di percorrere le stesse vie, rivelatesi infruttuose per i loro stessi (deprecabili) fini.

Al di là delle celebrazioni ufficiali, si deve riconoscere che, nel corso dei decenni, le conquiste ottenute dalla “lotta per la Costituzione” combattuta dalla

parte più consapevole dei magistrati italiani sono state recepite da strati meno consapevoli della stessa categoria come privilegi corporativi, dando luogo ad una coscienza professionale “binaria”, che ha non poco contribuito a lasciare aperti ampi varchi alla penetrazione della peggior politica, quella della spartizione del potere e degli scambi clientelari. Un esempio tra i tanti possibili: la famigerata legge Breganze, che aveva il lodevole proposito di tutelare l'indipendenza interna dei magistrati, sciogliendo la progressione in carriera dalla disponibilità di posti liberi e introducendo così il meccanismo dell'avanzamento “a ruoli aperti”, portò, come conseguenza della sua interpretazione corporativa, alla parola d'ordine della “anzianità senza demerito”, che poi ulteriormente degenerò in “anzianità senza gravi colpe”.

La rappresentanza ideale degli interessi costituzionalmente protetti dei magistrati si trasformò, in molti casi, in rappresentanza degli interessi spiccioli ed individuali dei magistrati stessi, all'insegna del motto: “oggi come ieri al servizio del collega”. I consigli giudiziari inviavano – e tuttora in parte inviano – pareri piattamente elogiativi, inadatti a fornire base effettiva di una meritocrazia non influenzata da valutazioni politiche, di corrente o amicali. Mi è capitato, in altre occasioni, di ripetere quanto osservai tanti anni orsono all'interno del Consiglio: uno degli aggettivi più ricorrenti nei pareri è “raro” (rara capacità, rara preparazione, raro equilibrio etc.); ma come può essere rara una qualità che si dice tutti possiedano?

Oggi è di nuovo sul proscenio la legge elettorale del CSM. I recenti scandali - come quelli meno recenti, anche se meno evidenti - suscitano nuove proposte e nuovi marchingegni, destinati illusoriamente a tenere lontano il demone della politicizzazione deteriorata, attuata mediante il correntismo, foriera di scorrettezza e di vera e propria corruzione. Si ripete quella che si potrebbe chiamare “fallacia normativistica”, l'ingenua credenza che le degenerazioni etiche si possano evitare con riforme legislative. La legge elettorale è stata modificata molte volte, con risultati puntualmente deludenti. Purtroppo dobbiamo registrare la carenza di un *ethos* diffuso corrispondente ai valori posti a base dei principi costituzionali in tema di indipendenza ed imparzialità dei magistrati.

Le riforme possono essere addirittura un rimedio peggiore del male. In tema di legge elettorale per il CSM, ad esempio, la proposta governativa di introdurre un sistema a doppio turno va in direzione opposta ai principi costituzionali. Come è noto, tutti i sistemi maggioritari tendono a formare maggioranze ed esecutivi stabili, tendenzialmente in grado di durare per tutta la legislatura (o consiliatura). Esattamente il contrario di quanto c'è bisogno per evitare la politicizzazione del Consiglio, che, in presenza di una “maggioranza di consiliatura”, decisa in partenza dagli elettori, assomiglierebbe davvero a quel “parlamentino” che spesso, a ragione o a torto, viene denunciato dai suoi detrattori. Un organo di garanzia è composto da soggetti che decidono il loro orientamento e il loro voto caso per caso, in base

Contributi al seminario

Sessant'anni e oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM

1° ottobre 2020

alle regole e alla loro coscienza. Non sono concepibili blocchi precostituiti. Questi ultimi (forse!) potrebbero essere un bene per una assemblea rappresentativa di tipo politico, ma sarebbero un male assoluto per un organo di garanzia.

Non espongo in questa sede la mia proposta di legge elettorale, che vado ripetendo, senza successo, dal 1997. Mantengo la tenue speranza che possa raccogliere qualche ulteriore consenso – oltre quello manifestato da una parte della dottrina – da parte di chi avrebbe il potere di trasformarla in legge. Spero comunque che ci si astenga, nel prossimo futuro, dalle proposte-manifesto, buone soltanto a dimostrare il proprio sostegno o la propria ostilità verso CSM come istituzione. Bene o male, quest'organo ha garantito l'indipendenza dei magistrati dalle pretese condizionatrici del passato. Nessuno oggi può dire che un ministro sia in grado di dare ordini o direttive ad un giudice o ad un pubblico ministero. Chi si scaglia contro l'attuale assetto dei poteri dello Stato dovrebbe riflettere sulla storia e non scherzare col fuoco, proponendo percorsi all'indietro, senza tener presente che una magistratura asservita può essere utile a chi oggi comanda, ma molto dannosa se lo stesso dovesse perdere il potere.

La battaglia per uscire dalla presente, penosa situazione dovrebbe essere soprattutto culturale. In varie occasioni – in specie nella mia ultima esperienza nella Scuola superiore della magistratura – ho potuto riscontrare una certa insofferenza, anche tra i giovani, verso l'approfondimento dei principi costituzionali e della deontologia professionale. Resta mia ferma convinzione che il cinismo talvolta affiorante e il *desencanto* da alcuni esibito con volgare snobismo creano il miglior terreno di coltura dell'autoritarismo. Per combattere questo male incombente esistono due strumenti, antichi ma molto efficaci, se praticati sul serio e, soprattutto, se ci si crede: lo studio e l'esempio. Non bisogna temere l'irrisione di intellettuali modaioli e le invettive di politici interessati. Anche in periodi di grave crisi di credibilità dell'ordine giudiziario - come quella che stiamo attraversando dopo gli ultimi scandali - sarebbe bene non perdere fiducia nei principi e continuare a bandirli e diffonderli, specie tra le nuove generazioni, che manifestano, in vari modi, una "fame" di ideali, che, se non soddisfatta, può capovolgarsi nel suo contrario, in cinismo appunto, contro il quale è poi più difficile trovare rimedi.